

I – INTRODUÇÃO

Até a primeira metade do século XX, no mundo civilizado, os países cujo Poder Judiciário seguiam a tradição romana – conhecidos como países da *civil law*, aplicavam o Direito segundo critérios científicos, entendendo a ordem jurídica plena dentro da concepção kelseniana da Teoria Pura do Direito. A sentença era um ato de inteligência, visto que o juiz era o intérprete do legislador, agindo de forma inteiramente imparcial, sem envolver-se com os fatos postos para sua apreciação. Era, no jargão jurídico, “o convidado de pedra” da relação processual, aquele a quem competia solucionar os conflitos de interesse, pugnando pelo princípio maior da igualdade formal, legado da Revolução Francesa: “todos são iguais perante a lei”.

A Europa, a partir da França e da Alemanha, seguida dos Estados Unidos, iniciaram na Década de 50 a “Revisão Crítica do Direito”, partindo do entendimento de que a igualdade formal não foi capaz de criar a igualdade social. Ao contrário, em nome da primeira, eram cometidas as mais absurdas injustiças, porque o legislador era, em verdade, representante do poder econômico e em nome desse poder econômico exercia a legislatura, deixando o Estado comprometido com os interesses da classe dominante.

Passa-se então à fase dos direitos de terceira geração, cujo marco foi a intervenção do Estado na realização da igualdade substancial – não lhe bastava criar direitos e outorgá-los por via legislativa, se os cidadãos não tinham condições de acesso a esses direitos. Era preciso criar mecanismos de intervenção, via políticas públicas direcionadas para as

chamadas ações afirmativas, cuja característica maior é a criação, pelo Estado, de privilégios para grupos minoritários e socialmente fragilizados.

Dentro da nova visão, cai por terra o domínio da interpretação literal, substituída pela interpretação sistemática e principiológica. A sentença é ato de criação do direito como ato de inteligência e de vontade, envolvendo-se o magistrado com os fatos que estão postos para sua apreciação, que devem ser interpretados com a valoração possível, tomando-se como parâmetro os valores da sociedade nos quais estão postos os fatos.

Nesse novo contexto, assume a magistratura papel fundamental; a lei passa a ter um novo direcionamento, sendo formada de tipos abertos, em que o legislador faz a previsão normativa da forma mais ampla possível para que possa o magistrado ter maior liberdade na aplicação da lei, no momento da incidência, na solução do caso concreto.

Naturalmente que o magistrado, para assumir o papel imposto pela alteração estrutural, precisou adequar-se ao novo modelo. E os países civilizados, a partir dos Estados Europeus, iniciaram o movimento das escolas de magistratura, preparando os seus juízes para os novos tempos.

As primeiras escolas surgem na Europa, na Década de 50, e a partir de então não parou mais o movimento, contando-se com escolas de nome internacional, que servem de modelo para o Brasil, como a Escola Francesa, a Portuguesa, a Espanhola, dentre outras, citando-se aqui os países que, como o nosso, adotam o modelo da *civil law*.

II - A MAGISTRATURA BRASILEIRA

Uma das primeiras carreiras a exigir para ingresso o concurso público foi a magistratura, com previsão constante da Constituição Federal de 1934.

À época, a universidade era elitizada e poucos tinham acesso ao ensino superior, de forma que a magistratura era recrutada dentre os melhores, intelectual e socialmente, não sendo necessário preparo específico além do esperado de um universitário bem nascido. Era o tempo em que se apostava nas qualidades pessoais do magistrado, moral e tecnicamente apto a desempenhar as funções do cargo.

O Brasil demorou a fazer a revisão crítica do seu Direito, por razões políticas, pois, na época das mudanças na Europa e nos Estados Unidos, atravessávamos uma fase difícil, à qual seguiu-se o governo militar que durou mais de uma década. Daí o atraso na política de preparação da magistratura, só iniciada no final da década de sessenta.

A situação político-institucional brasileira aconselhava a prudência e a manutenção do *status quo*, ou seja, a magistratura atrelada ao Direito positivo, intérprete do legislador, formando uma carreira burocratizada e previsível, facilmente controlada.

A estrutura estabelecida estagnou a magistratura, mantendo-a à margem da evolução do Direito. E os juízes brasileiros continuaram por quase três décadas com a mesma formação empírica e romântica, distanciados da realidade político-social do País, alheios ao fenômeno econômico, inseridos no modelo posto de intérprete do legislador, comprometidos com o Direito positivo e comodamente mantidos em uma neutralidade axiológica incompatível com os tempos de mudança.

Os cursos de Direito continuavam estruturados no método discursivo dos professores que, em grandes monólogos, esbanjavam conhecimentos filosóficos e teóricos, preocupados com o domínio do vernáculo e da oratória, em que o discurso era um fim em si mesmo, sem preocupação com a efetividade na aplicação do Direito. Afinal, a tarefa de dizer o Direito era produto da manifestação de soberania do Estado, prestado da forma que o Estado, leia-se “classe dominante”, entendia como certa e conveniente.

A magistratura brasileira, saída da universidade e direcionada para o teórico, após aprovação em um concurso de provas e títulos que exigia dos candidatos apenas conhecimentos jurídicos-teóricos e específicos, parecia perfeitamente adaptada ao modelo do Judiciário, que atravessou a primeira metade do século XX sem alterações radicais. Impensável, nesse contexto, a preocupação do Estado com a formação dos seus juízes – afinal, tinham eles saído de uma escola do Estado e sido selecionados entre os melhores, pelo concurso público.

O primeiro trabalho direcionado à formação de magistrados que se tem notícia, no Brasil, foi o do Desembargador Edgard Moura Bittencourt, intitulado “O Juiz”, editado em 1966, obra precursora na abordagem do sistema de recrutamento e preparação profissional, seguindo no particular o que já existia na carreira diplomática: a escola de formação e preparação para diplomatas, o Instituto Rio Branco, criado em 1946.

A primeira escola a surgir no Brasil foi a de Minas Gerais, criada em 13 de agosto de 1977 – a Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes –, a qual passaram a freqüentar os magistrados mineiros, após aprovação no concurso.

O exemplo frutificou e, nas décadas de 80 e 90, multiplicaram-se as escolas de preparação de magistrados. Para vencer a resistência ao movimento de preparação dos novos juízes e contornar o problema das despesas com os investimentos para a manutenção das escolas, concebeu-se um modelo misto: as escolas ficavam juridicamente abrigadas na estrutura das associações e fundações, as quais contavam com a segura estrutura do Poder Judiciário em termos de instalações, equipamento, pessoal, nome, etc., ao tempo em que captavam recursos particulares, oferecendo cursos de preparação para concurso e atualização nas diversas áreas do Direito.

O modelo que proliferou tem por escopo ministrar cursos teóricos, suprimindo as deficiências dos cursos de graduação, e cursos práticos, para a elaboração de sentenças, realização de audiências, condução burocrática dos cartórios, etc., além de alguns cursos de atualização.

A concepção das escolas assim estabelecidas dispensa os tribunais de investir na formação e na preparação dos magistrados, em um primeiro momento, para, posteriormente, captar dos próprios tribunais recursos pelo investimento dos cursos, quando compartilhados por magistrados, ou a eles direcionados, de tal forma que passaram a terceirizar às associações e fundações a tarefa de formar e preparar a magistratura.

Os cursos tornaram-se rentáveis e custeavam programas magníficos voltados para a magistratura e para os tribunais, com reciclagens e informações importantes, tudo feito dentro de absoluta mobilidade – o que não seria possível com dinheiro público, pelas exigências da contabilidade sujeita ao controle interno do órgão e ao controle externo do Tribunal de Contas da União.

Atualmente, temos no Brasil, sem contar as escolas eleitorais que surgiram nos últimos dois anos, cinquenta escolas de magistratura, vinte e cinco estaduais, cinco federais, dezoito trabalhistas, uma Escola Nacional da Associação dos Magistrados Brasileiros e o Centro de Estudos Judiciários, que funciona em Brasília junto ao Conselho da Justiça Federal.

Poucas escolas estão inseridas na estrutura do Poder Judiciário, como ocorre com as escolas de Minas Gerais e São Paulo, exemplos de que é possível enfrentar o modelo oficial sustentando-as com verba pública.

III – AS ESCOLAS DE MAGISTRATURA NA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45

A Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como a Reforma do Poder Judiciário, deu ênfase à escola de magistratura, inserindo-a no texto constitucional pela primeira vez. Denominou-a de ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS, a qual funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça (artigo 105, parágrafo único, inciso I).

Poderia o legislador optar por um dos dois modelos existentes no Brasil e no estrangeiro: o modelo em que a escola se incumba de formar os candidatos ao concurso para a magistratura, como ocorre na França, na Espanha, em Portugal e outros, ou o modelo no qual só se preocupa a escola com os que ingressam na magistratura após o concurso de provas e títulos.

Fazendo-se uma atenta leitura ao texto constitucional, não se tem dúvida de que o modelo eleito pela Constituição foi o segundo, tanto que prevê a atuação da Enfam a partir da nomeação dos magistrados, como deixa claro o disposto nos incisos I, "c" e IV, do artigo 93.

Para desincumbir-se da sua competência constitucional, em fevereiro de 2005, constituiu o Presidente do Superior Tribunal de Justiça uma comissão para elaborar o primeiro documento que daria vida à Enfam. Valeu-se da experiência bem sucedida do Ministro Sálvio de Figueiredo, precursor de uma Escola Nacional de Magistratura que, abrigada na estrutura da Associação dos Magistrados Brasileiros, milagrosamente funcionou com excelência, unindo todas as escolas de magistratura existentes no País. Daí a indicação das duas ministras para compor a comissão, as Ministras Fátima Nancy Andrighi e Eliana Calmon, partícipes da diretoria da antiga escola. Buscou o Presidente Edson Vidigal os órgãos que dão unidade à Justiça estadual e à Justiça Federal para também compor a comissão e pediu à AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros e à AJUFE – Associação dos Juizes Federais a indicação de dois desembargadores e dois juizes de primeiro grau, da Justiça Estadual e da

Justiça Federal, respectivamente, cabendo a ele próprio a coordenação dos trabalhos. Porém, logo depois, delegou-a a mim, magistrada mais antiga do grupo, diante das inúmeras tarefas da presidência.

Cabendo-me a coordenação, procurei, em primeiro lugar, ouvir juristas, sociólogos e professores interessados em estudar o Judiciário. Escolhi nomes que freqüentam jornais e revistas especializadas com artigos, diagnósticos e dados históricos, para saber como concebiam eles uma escola, na dimensão dada pela Constituição. As entrevistas foram proveitosas e todos, à unanimidade, disseram não haver um modelo pronto de escola. É necessário, aos poucos, fazer nascer a idéia de unidade, para daí construir-se a entidade, cujo objetivo constitucional será não apenas preparar a magistratura brasileira, mas também formá-la para o exercício do poder. Afinal, estamos tratando de agentes políticos, integrantes de um Poder que tem a tarefa de solucionar os conflitos de interesse, inclusive aqueles entre o cidadão e o Estado.

Os membros da comissão comunicaram-se entre si e por *e-mail*, compartilharam dúvidas, amadureceram idéias, assumiram posições, de tal forma que bastou uma única reunião para elaborar uma minuta de resolução – o primeiro sopro de vida a ser dado pelo Pleno do STJ.

Quando da elaboração da minuta, partiu a comissão de algumas premissas já amadurecidas, a unanimidade:

a) a escola deverá ficar eqüidistante dos dois maiores males do Judiciário: a verticalização, comandada pelo critério de antiguidade, em todas as escolhas e determinações, fazendo prevalecer a vontade da minoria mais antiga sobre as idéias e vontades da base; e a politização, diante da incompatibilidade de defesa de interesses outros senão os institucionais, entre os que detêm o poder de decidir sobre a liberdade dos cidadãos e sobre o destino do seu patrimônio. O pensamento de todos os integrantes da comissão foi o de que a escola deve constituir-se de um

espaço livre, no qual possa o pensamento fluir sem as amarras dos dois pontos negativos destacados.

b) as escolas oficiais deverão integrar-se na estrutura dos Tribunais, como órgãos do Poder Judiciário, mantidas com verbas do próprio Tribunal, ou com repasse direto de verba pela Enfam.

c) as escolas oficiais deverão estar cadastradas junto à Enfam, dela recebendo autorização de funcionamento e as diretrizes na condução da execução dos cursos e concursos.

d) as escolas existentes continuarão a desenvolver suas atividades, independentemente das escolas oficiais, sem sofrerem solução de continuidade.

e) a Enfam não terá função de execução, mas de orientação, condução institucional e penetração na esfera da informação técnica do Direito Nacional, Internacional e Pretoriano, usando para tanto, da informática e das técnicas do ensino a distância e evitando afastar os magistrados de suas comarcas para reciclagem e aperfeiçoamento.

f) a força política do STJ será usada no sentido de propiciar a informatização de todos os magistrados, unindo todos em rede de computador, interligados entre si e a Enfam, junto à qual funcionará uma biblioteca virtual de revistas e periódicos nacionais e estrangeiros. Aliás, o projeto do STJ para integrar o Poder Judiciário em rede de bibliotecas digitais, o consórcio BDJur, já está em funcionamento, servindo como instrumento de pesquisa e aprimoramento informacional dos magistrados e dos cidadãos em geral.

g) a estrutura da Enfam deverá direcionar-se para a manutenção de uma política duradoura e independente de seu dirigente, a fim de evitar interrupção do planejamento traçado para médio e longo prazo, mesmo havendo mudança de diretoria.

h) a Enfam será formada de dois órgãos básicos: um político, incumbido de cuidar da parte institucional – orçamento, receita, política externa com os órgãos públicos, etc., e um órgão técnico, integrado por magistrados com experiência acadêmica, e direcionado para os planejamentos docentes, programações, parcerias, escolha de área de investimento, prioridades. Entendeu a comissão ser prudente não estabelecer currículo mínimo, mas exigir-se um mínimo de experiência na área do ensino.

i) a escolha dos integrantes dos órgãos da Enfam, a cargo do STJ, deverá contar com a participação de um órgão que esteja mais próximo dos magistrados. Como os únicos órgãos que lhes dão unidade são as associações, concebeu a comissão fosse a escolha feita pelo STJ a partir de lista tríplice por elas formada.

j) a Enfam terá modelo inteiramente novo, abandonando o modelo posto, uma quebra de paradigma que enseje uma política de formação dos juízes brasileiros inteiramente nova e adequada aos tempos atuais.

IV – CONCLUSÕES

a) As dificuldades encontradas para a implantação da Enfam não são pequenas, principalmente pela idéia de deixar-se o modelo que hoje existe, dito de grande vantagem, especialmente para as maiores escolas que seguem o modelo de mistura entre o público e o privado.

b) Pretende-se com a Enfam dar unidade ao ensino dos magistrados, desde o ingresso por meio de concursos descentralizados, mas dentro de critérios uniformes para toda a magistratura, passando pela formação política, preparação para o exercício de uma atividade eminentemente política, até os programas de mera atualização.

c) A atuação da Enfam não impedirá a continuidade das escolas abrigadas nas fundações e associações, com condições de sobreviver no

mercado, oferecendo seus cursos. Afasta-se apenas a mistura entre o público e o privado.

d) A escolha dos componentes da Enfam não pode ter como parâmetro a antiguidade, especialmente nos primeiros anos de implantação, por demandar dos seus integrantes e condutores conhecimento específico, experiência e grande dedicação.

e) A criação do Colégio de Diretores de Escolas de Magistratura é iniciativa importante e merece aplausos, porque congrega interesses convergentes, apresentando soluções discutidas e depuradas entre os interessados, o que facilitará sobremodo o papel e as diretivas a serem traçadas pela Enfam.

f) As dificuldades são inúmeras. Não é fácil romper modelos ultrapassados, desarrumar grupos habituados a marcharem em uma só direção, sem disposição para mudar, inclusive a nível institucional.

Porém, estou certa de que ao fim prevalecerão os interesses institucionais, quebrando-se o paradigma de origem anterior à Constituição de 1988, para podermos dizer, um dia, e que não está longe: FOI POSSÍVEL FAZER PARAR O MOINHO DE VENTO.